

A szerkezetváltás és az önkormányzatok

A kilencvenes évek elején az Oktatókutató Intézetben empirikus szociológiai kutatások segítségével igyekeztünk nyomon követni a középfokú iskolák szerkezetátalakítási törekvéseit.*

Az általunk vizsgált szerkezetváltó iskolák 80%-ának helyi önkormányzat, 10%-ának megyei önkormányzat, 10%-ának pedig egyéb intézmény (pl. felsőoktatási intézmény, egyház, alapítvány) volt a fenntartója.

A szerkezetváltás körülményeiről 20 iskola esetében interjút készítettünk a fenntartó önkormányzatoknál. A megkérdezettek valamennyien önkormányzati tisztségviselők azokon a településeken, ahol a szerkezetváltó iskolák működnek. Attól függően, hogy ki foglalkozik az oktatás kérdéseivel, vannak közöttük polgármesterek, alpolgármesterek, oktatási irodavezetők és beosztott önkormányzati munkatársak is. Az interjúk 1994 őszén készültek, amikor az új önkormányzati választások miatt sok helyen még bizonytalan és kialakulatlan volt a politikai helyzet. Igyekeztünk olyan embereket megkérdezni, akik önkormányzati tisztségviselőként részt vettek az előző ciklus munkájában, tehát pontosan tudták, hogy 1990 és 1994 között milyen változások zajlottak le az adott településen az oktatási intézményekben.

Az önkormányzatok működése

Az önkormányzati iskolafenntartásnak a korábbi évekhez képest az a sajátossága, hogy igen differenciálttá vált a kép abban a tekintetben, hogy a fenntartók hogyan viszonyulnak az oktatás és az oktatási intézményrendszer kérdéséhez. Igen nagyok a különbségek az önkormányzatok között a tekintetben is, hogy a testületek mennyire megosztottak a frakciók, illetve az egyes pártok érdekei mentén. Vannak olyan önkormányzatok, ahol a képviselők döntései következetesen pártérdekeknek megfelelően születnek, de olyan önkormányzat is akad, ahol többé-kevésbé sikerül az adott település érdekeit a pártérdekek fölé helyezni, és a rivális pártokhoz tartozó képviselők is támogatják egymást egy-egy fontos döntés megszavazásánál.

Az önkormányzati testületek tagjainak politikai elfogultsága a leggyakrabban a személyi kérdésekre vonatkozó döntésekben nyilvánul meg. (Nem ritka, hogy a képviselők pártállásuk függvényében szavaznak egy-egy iskolaigazgató kinevezése ellen, vagy mellett.) Ehhez hasonlóan politikai pártállásuk mentén a képviselőket az egyházi kárpótlásra vonatkozó döntések is megosztják. (Az a jellemző, hogy a jobboldali, konzervatív pártok képviselői az egyházi ingatlanok mielőbbi visszaszolgáltatása, a baloldali pártok képviselői viszont a volt egyházi ingatlanokban működő önkormányzati iskolák megőrzése mellett foglalnak állást.)

* A kutatást az Oktatókutató Intézetben végeztük OTKA-támogatással. 1993-ban a szerkezetváltó iskolák igazgatóival készítettünk kérdőíveket, 1994-ben az önkormányzatok illetékeseivel interjúztunk és 1995-ben a szerkezetváltó osztályokba járó gyerekek szüleit kérdeztük meg kérdőívek segítségével. A kutatásban Fehérvári Anikó vett részt.

Igen nagy különbség van az önkormányzatok között abban a kérdésben is, hogy mekkora gazdasági autonómiát biztosítanak a fenntartásuk alá tartozó intézményeknek. Van olyan önkormányzat, amelyik amellet, hogy biztosítja az iskolák működtetését, egyáltalán nem szól bele a pénz felhasználásába, de olyan is van, ahol az iskolaigazgatónak ötven forint elköltéséről is ki kell kérniük az önkormányzati testület véleményét. Az iskolaszerkezet átalakítására vonatkozó döntések viszont minden vizsgált önkormányzatnál a képviselőtestület hatáskörébe tartoznak.

Nagy különbségek vannak az önkormányzatok között abban is, hogy mennyire erős az oktatási lobby, vagyis mennyire jutnak érvényre az oktatási intézmények érdekei egy-egy (főként finanszírozási) döntéshelyzetben. Az oktatási lobby hatékonysága – mint más lobbyk esetében is – attól függ, hogy mennyire elkötelezettek az önkormányzat nagy tekintélyű és magas pozíciójú tagjai (polgármester, alpolgármester, frakcióvezetők, bizottsági elnökök) az oktatás ügyének. Ahol egy-egy tekintélyes pedagógus (vagy iskolaigazgató) vezeti az önkormányzatot, ott az oktatásnak nyert ügye van, az iskolák biztosak lehetnek abban, hogy a költségvetési pénzek elosztásánál nem fognak rosszul járni.

És végül különböznek az önkormányzatok abban is, hogy döntéseikben mennyire érvényesül a protekcionizmus, mennyire befolyásolja a pénzek elosztását, hogy az adott intézmények vezetőinek milyen a viszonyuk a képviselőtestület tekintélyes tagjaihoz.

Az oktatási bizottságok

Az önkormányzati törvény előírja, hogy ha az önkormányzat két nevelési-oktatási intézménynél többet tart fent, létre kell hozni az ágazati döntéseket előkészítő, illetve a döntéshozó oktatási bizottságot.

Az önkormányzati oktatási bizottságokat csak az egyszerűség kedvéért nevezzük így, a valóságban ezeknek a bizottságoknak a tevékenysége szélesebb körű. Elnevezésük is nagyon különböző (oktatási bizottság, oktatási és kulturális bizottság, humánpolitikai bizottság stb.), és a legtöbb esetben a humán, illetve a kulturális ügyekkel is foglalkoznak. Ebből következően a bizottságok a kultúra legkülönbözőbb területein dolgozó szakemberekből állnak (pedagógusok, művelődési intézmények vezetői, muzeológusok, levéltárosok, sportszakértők stb.). Néhány településen előfordult, hogy a kultúra többféle területével foglalkozó „vegyes” bizottságokat egy idő után több bizottságra vagy albizottságokra bontották fel, mert az volt a tapasztalat, hogy éppen a szakmai kompetencia gyengül, ha a bizottság túlságosan széles profilú.

A törvény előírása szerint az oktatási bizottságoknak az önkormányzat képviselőiből és külső szakértőkből kell állniuk. (A képviselők számának egy taggal meg kell haladnia az összes tagok 50%-át, és az oktatási bizottságok elnöki funkcióját is egy képviselő tagnak kell viselnie.) A bizottságok „vegyes” profilja ellenére a tagok többsége a gyakorlatban a pedagógusok közül kerül ki (képzettségükre nézve többnyire még azok a tagok is pedagógusok, akik jelenleg nem ilyen munkakörben dolgoznak).

Az oktatási bizottságok pedagógus „túlsúlya” helyenként azzal a veszéllyel jár, hogy pedagógus érdekvédelmi szervezethez kezdenek müködni, holott az oktatásügyi döntések során a szülői és a fenntartói érdekeknek is legalább ilyen jelentős hangsúllyal kellene megjeleníteniük. Igen gyakori, hogy az oktatási bizottságok külső szakembernek az adott település oktatási és kulturális intézményeinek a vezetőit kéri fel. Azokban az esetekben, amikor az oktatási bizottságban viszonylag kevés a pedagógus, illetve a bizottságnak oktatási ügyekben gyenge a kompetenciája, a döntéslékhészítésekben az átlagosnál nagyobb szerephez jutnak az önkormányzati oktatási osztályok (irodák) szakemberei, akik nemcsak a döntések előkészítésében vesznek részt, hanem személyesen is ott ülnek a bizottsági üléseken.

Az oktatási bizottságok képviselő tagjait a legtöbb településen különböző pártok képviselőiből igyekeznek összeállítani, és előfordul, hogy a külső szakemberek felkérése sem nélkülöz politikai szempontokat. Fontos kérdéssé válhat az is, hogy milyen pártállá-

sú az oktatási bizottság elnöke. (Találkoztunk olyan oktatási bizottsággal, amely azért vált működésképtelenné, mert a bizottság elnöke kormánypárti volt, a polgármester pedig ellenzéki, és ez utóbbi, politikai elfogultsága miatt sorra megvétózta az oktatási bizottság előterjesztéseit.)

Egy-egy településen az oktatás helyzetét jelentősen befolyásolhatja, hogy milyen képviselők kerülnek be az oktatási bizottságba. Azokon a helyeken, ahol az oktatási bizottság tekintélyes képviselő tagokból (pl. frakcióvezetőkből) áll, a bizottság az átlagosnál nagyobb jelentőséget, és az oktatásügy az átlagosnál nagyobb fontosságot képes kivívni magának.

A kisebb településeken (kisvárosokban) könnyedén megvalósítható, hogy az oktatási bizottságban képviselőként, vagy külső tagként valamennyi oktatási intézmény delegálja helyet kapjon. Ezekben az esetekben a bizottságban zajló viták egyúttal érdekképviselési fórumot jelentenek az oktatási intézmények számára. A nagyobb településeken azonban gyakran előfordul, hogy az oktatási bizottságot az oktatás különböző ágazatainak egy-egy reprezentánsából állítják össze (van benne az óvodákat, az általános iskolákat, a középiskolákat képviselő tag). Az intézmények egy része ilyenkor szükségképpen kimarad a bizottsági képviselőselethez, és ezek az intézmények úgy érzik, hogy érdekeik nem kapnak kellő hangsúlyt az önkormányzati testületek döntéseiben.

A vizsgált szervezetváltó iskolák felének van közvetlen képvisellete a fenntartó önkormányzat valamelyik testületében (a leggyakrabban oly módon, hogy az iskola valamelyik pedagógusa helyi képviselő). Ez a helyzet az átlagosnál gyakoribb (62%) a kisvárosi iskolák esetében, de pontosan egyforma gyakorisággal fordul elő a hat-, illetve a nyolcosztályos gimnáziumokkal.

Az oktatási bizottságok a legtöbb helyen főként döntéshozókészítő feladatot látnak el, illetve az a funkciójuk, hogy az önkormányzatok oktatási döntéseinek a szakszerűségét biztosítsák, de van olyan önkormányzat, ahol a testület döntési hatásköröket is átruházott az oktatási bizottságra. Az esetek többségében a képviselőtestületek a döntéseknél az oktatási bizottságokban kialakított álláspontokra hagyatkoznak,

abból a megfontolásból, hogy a képviselők kevésbé illetékesek egy-egy szakmai kérdésben, mint az oktatási bizottság tagjai. Ugyanakkor jó néhány esetben előfordul az is, hogy a képviselőtestület felülbírálja az oktatási bizottság álláspontját, vagy nem veszi figyelembe a véleményét. Ez leggyakrabban a finanszírozási kérdéseknél (amikor az oktatási bizottságot elfogultnak tartják) és személyi döntések esetén (amikor a képviselők hajlamosak politikai szempontokat érvényesíteni) fordul elő.

Az irányító munka akkor hatékony, ha az oktatási bizottság a művelődési osztályra (irodára) támaszkodik a döntéshozókészítésnél, a képviselőtestület pedig az oktatási bizottságra a döntések meghozatalánál. Ha a fenti testületek politikai okokból vagy személyi torzszalkodás folytán bizalmatlanok egymással, akadozik a rendszer működése. Feszültségek természetesen akkor is adódnak, illetve vitákra akkor is van alkalom, ha a képviselőtestület elvileg bizalommal van az oktatási bizottság iránt. A feszültségek forrását a legtöbb esetben a szűkös anyagi lehetőségek szolgáltatják. Az oktatási bizottságok el-

A törvény előírása szerint az oktatási bizottságoknak az önkormányzat képviselőiből és külső szakértőkből kell állniuk. (A képviselők számának egy taggal meg kell haladnia az összes tagok 50%-át, és az oktatási bizottságok elnöki funkcióját is egy képviselő tagnak kell viselnie.)

A bizottságok „vegyes” profilja ellenére a tagok többsége a gyakorlatban a pedagógusok közül kerül ki (képzettségükre nézve többnyire még azok a tagok is pedagógusok, akik jelenleg nem ilyen munkakörben dolgoznak).

sősorban az oktatás feltételeinek a javítását szorgalmazták, míg a képviselőtestületnek a település egyéb problémáinak megoldását is szem előtt kell tartania. Nem véletlen, hogy a testületi vitákban az oktatási bizottságok leggyakrabban a pénzügyi bizottságok álláspontjával kerülnek szembe.

Az önkormányzati apparátus közvetítő szerepet tölt be az oktatási intézmények és az irányítók között. Az irodák továbbítják az intézményekből beérkező információkat a bizottság és a képviselőtestület felé, és ők tájékoztatják a testületekben született döntésekről az iskolákat. Ebből következően az adminisztratív apparátus egy sajátos szűrő funkciót is betölt az intézmények és az irányítók között, aminek a jelentősége annál nagyobb, minél több olyan intézmény működik a településen, amelynek nincs saját képviselője a testületekben.

A hivatali apparátus

Az oktatási ügyekkel foglalkozó apparátus az önkormányzati hivatal része, döntési jogköre nincs, információkat gyűjt az iskolákról, és továbbítja problémáikat az önkormányzati testületeknek. Szakmai felügyeletet és ellenőrzést az iskolák fölött nem gyakorolhat, illetve szakmai kérdésekbe nem szólhat bele.

Az önkormányzatok mellé rendelt apparátus létszámban jóval kisebb a régi tanácsi apparátusoknál. A nagyobb településeken az a gyakorlat, hogy 3–4 főből áll, akik az oktatás egy-egy ágazatáért (óvodák, általános iskolák, középiskolák) felelősek, a kisebb településeken viszont mindössze 1–2 ember látja el ezt a munkát. Gyakori, hogy az iskolák mellett a többi kulturális és művelődési intézménnyel, illetve a sport- és a szociális ügyekkel is csak egyetlen személy foglalkozik. Az apparátusok dolgozói egy kicsit Nemesek-szerepet játszanak az önkormányzatokban. Hatalmuk nincs, illetve legfeljebb csak informális, de ők végzik a hivatali aprómunkát, ők az előkészítői és a végrehajtói a testületek által hozott döntéseknek.

Az oktatást irányító apparátusok tagjainak többsége eredeti képzettségét tekintve pedagógus, aki már a tanácsi művelődési osztályon is dolgozott. 1990-ben a legtöbb helyen az volt a gyakorlat, hogy az új önkormányzatok a művelődési osztályok vezetőit ugyan elküldték, de néhány politikailag kevésbé kompromittálódott munkatársat megőriztek az apparátusban már csak azért is, hogy általuk biztosíthassák a szakértelem és az irányítási rutin folytonosságát.

Az önkormányzati oktatási apparátus helyzete és személyi összetétele nem független a helyi választásoktól. Ahogy az 1990-es választások megrengették a tanácsi apparátust, a négyévenkénti önkormányzati választások után sincs arra semmilyen garancia, hogy az új győztesek a korábbi apparátust változatlanul elfogadják.

Előfordul, hogy az önkormányzati hivatal és benne az oktatási apparátus még egy-egy választási cikluson belül sem marad állandó, hanem a minél olcsóbb és hatékonyabb működési formát keresve, többszöri átszervezésen esik át.

Miután a nyolcvanas évekhez képest nemcsak az apparátus létszáma csökkent, hanem annak hatásköre is jelentősen lepadt, az iskolák jelenleg a korábinál sokkal nagyobb szakmai, gazdasági és szervezeti autonómiát élveznek. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy megnőtt az iskolaigazgatók, illetve a tantestületek önállósága és felelőssége. Az intézményekben gyakorlatilag az történik, amit az iskolavezetés elhatároz, és ebbe a hivatali apparátus nemigen szólhat bele, már csak azért sem, mert gyakran nincsenek is ismeretei a belső helyzetről.

Oktatási koncepció

Az önkormányzati iskolafenntartás első négy évét még nagyon sok helyen olyan önkormányzati magatartás jellemezte, amely a finanszírozásról hozott döntésekben merült ki és lényegében zöld utat engedett az iskolák valamennyi megújulási és fejlesztési tö-

rekvésének. Ennek a pusztán finanszírozói funkciót felvállaló és eseti döntésekre szorító fenntartói magatartásnak a helyi oktatási koncepciók megszületése vetett véget.

1994-re az önkormányzatok egy részében már megfogalmazódott az az igény, hogy nem akarnak pusztán az oktatás finanszírozójává válni, a pénzükért cserébe beleszólást kérnek az oktatási intézményrendszer működésébe. Vizsgálatunk idején, 1994 őszén a legtöbb helyi önkormányzat már rendelkezett oktatási koncepcióval. Ahol nem volt ilyen, ott is érezték a szükségességét és a fontosságát, és jelezték, hogy a közeljövőben ők is kidolgozzák. A már kész oktatási koncepciók között elég nagy volt a különbség abban, hogy azok mennyire voltak részletezettek, illetve az egyes intézmények szintjére lebontottak, és mennyire csak általános célkitűzéseket tartalmaztak.

Habár minden vizsgált településen működött oktatási bizottság, a helyi oktatási koncepciókat az esetek többségében a hivatalok művelődési osztályainak (irodáinak) a szakemberei dolgozták ki. Az is előfordult, hogy az oktatási bizottság egy-egy külső szakértőt (helyi igazgatót vagy tanárt) kért fel az oktatási koncepció kidolgozására. Ennek főként az volt az oka, hogy egy valóban használható (megvalósítható) oktatási koncepció olyan alapos helyismeretet és intézményi tapasztalatokat feltételezett, melyekkel a képviselők, illetve az oktatási bizottságok tagjai még nem rendelkeztek. A koncepciótervezetet a legtöbb helyen egyeztetették az érintettekkel (az iskolák igazgatóival), majd azt elfogadta az oktatási bizottság és a képviselőtestület is. Az elfogadás minden szinten vitákat kavart és a koncepció kisebb-nagyobb korrekciójával járt. Lényegében ennek az „egyeztetési kényszernek” tudható be, hogy főként azokon a településeken nem készült el 1994-ig a helyi oktatási koncepció, ahol súlyos politikai ellentétek és feszültségek terhelték a testületek működését.

A helyi oktatási koncepcióknak részben a település intézményhálózatát kellett áttekinteniük, másrészt az iskoláztatással kapcsolatos lakossági igényeket kellett felmérniük, a tervezett változtatásoknál mindvégig szem előtt tartva a finanszírozás korlátait.

Az elmúlt négy évben a helyi önkormányzatok bőven szerezhettek tapasztalatokat arról, hogy milyen lehetőségeik vannak az oktatási intézményrendszer átalakítására. Megtapasztalhatták, hogy ha egy-egy iskola képzési struktúráját vagy profilját átszervezik, azt a szülők, illetve a lakosság megfelelő indokok alapján minden további nélkül elfogadja, de mihielyt az iskola léte kerül veszélybe (ha be akarnak zárni egy erős létszámcsökkenést mutató intézményt, vagy át akarnak adni egy önkormányzati iskolát az ingatlan korábbi egyházi tulajdonosának), azonnal a szülők és a helyi lakosság heves ellenállásába ütköznek. Vagyis meg kellett tapasztalniuk, hogy a települések lakói ragaszkodnak az intézményeikhez és még a racionális érvekkel indokolható esetekben is csak igen nehezen törődnek bele az intézményszerkezet jelentős átalakításába. Az intézményhálózat kapacitásában a demográfiai hullámvölgy miatt ebben az időszakban inkább felesleg, mint hiány mutatkozott, de annál több problémájuk volt az önkormányzatoknak az iskolák ál-

Az oktatási bizottságok képviselő tagjait a legtöbb településen különböző pártok képviselőiből igyekeznek összeállítani, és előfordul, hogy a külső szakemberek felkérése sem nélkülöz politikai szempontokat. Fontos kérdéssé válhat az is, hogy milyen pártállású az oktatási bizottság elnöke. (Találkoztunk olyan oktatási bizottsággal, amely azért vált működésképtelenné, mert a bizottság elnöke kormánypárti volt, a polgármester pedig ellenzéki, és ez utóbbi, politikai elfoglaltsága miatt sorra megvétőzta az oktatási bizottság előterjesztéseit.)

lapotával (nemcsak a korábbi években elhanyagolt karbantartás, hanem a rossz minőségű és ésszerűtlen beruházások miatt is), és alacsony szintű komfortjával (sok helyen okozott problémát a fűtés, kevés volt a tornaterem stb.).

Az oktatási koncepciók elkészítésének során számtalan finansiális kérdés is felmerült a helyi iskoláztatással kapcsolatban. Ezek közül az egyik legfontosabb (amely szinte minden nagyobb település közös problémája) a bejáró gyerekek oktatási költségeinek kérdése volt. Minél nagyobb hányaddal volt kénytelen kiegészíteni a fenntartó helyi önkormányzat az egy gyerekre eső költségvetési támogatást, annál élesebben vetődött fel az a kérdés, hogy miért finanszírozza meg saját adóbevételeiből a más településeken élő gyerekek iskoláztatását. Ezt a problémát sokan és sokféleképpen próbálták azóta megoldani (pl. hozzájárulást kértek a szomszédos önkormányzatoktól a bejáró gyerek után), de a legtöbb helyen a vita még ma sem jutott nyugvópontra. A helyi oktatási koncepcióknak reflektálniuk kellett a lakosság részéről megjelenő iskoláztatási igényekre. Ezek közül az egyik leghatározottabb igény az volt, hogy a középosztályi szülők a szabad iskolaválasztás lehetőségét kihasználva egyre inkább a jobb minőségű oktatást nyújtó, magasabb presztízsű iskolák felé igyekeztek, és a presztízsrangsor végén kullogó (főként lakótelepi és külterületi) iskolák fokozatos elnéptelenedésnek indultak.

Ugyancsak a lakossági igény változására utalt bizonyos iskolatípusok (szakközépiskolák, szerkezetváltó gimnáziumok) egyértelmű előnyben részesítése másokkal (pl. szakmunkásképzők) szemben.

Az önkormányzati oktatási koncepciók a legtöbb esetben az oktatás modernizációját, illetve színvonalának javítását is igyekeztek támogatni. Ez általában olyan formában történt, hogy rangsorolták a célkitűzéseket, illetve kijelölték a legfontosabb oktatási területeket (pl. nyelvoktatás, számítástechnika, gimnáziumi oktatás stb.) és speciális támogatási formákat (céltámogatás, pályázat stb.) dolgoztak ki fejlesztésük érdekében.

Valamennyi önkormányzat tisztában volt azzal, hogy az intézményprofil átalakítására, illetve az oktatási kínálat bővítésére legfeljebb ösztönözheti az iskolákat, de az erre vonatkozó szakmai programjaikat illetékesség híján nem bírálhatja el, és ugyanígy nem illetékes az iskolákban folyó munka szakmai értékelésében sem.

Ebből következően az önkormányzatok iskolafenntartói feladatellátását mindvégig nehezítette az oktatási intézményrendszer hiányos szakmai infrastruktúrája. (A szakfelügyeletet, illetve a szaktanácsadást lényegében felszámolták, a megyei pedagógiai intézeteket a rendszerváltás első négy éve alatt leépítették, a helyettük létrehozott TOK-ok a gyakorlatban nem működtek, tehát „folyamatellenőrzésre” lényegében nem volt lehetőség. De mivel a NAT nem készült el és a vizsgarendszer bevezetésére sem került sor, a „kimenetellenőrzés” is hiányzott.) Ha valamelyik fenntartónak az iskolában folyó munkát megbízhatóan megítélni képes szakértőre volt szüksége, a minisztériumon kívül lényegében nem volt hova fordulnia.

Az önkormányzatok egy része szakmai illetékesség hiányában arra az álláspontra helyezkedett, hogy elismerve a tantestületek szakmai kvalitásait, valamennyi innovációs kezdeményezésüket támogatta, ha az nem kívánt súlyos anyagi áldozatokat, vagyis az iskolák szakmai újításainak csak a finanszírozás szabott korlátot.

Az önkormányzatok első éveinek a munkáját nehezítette az is, hogy igen lassan és csak hosszas viták után került sor az új oktatási törvény bevezetésére. 1990 és 1993 között lényegében átmeneti helyzet alakult ki, mert az 1985-ös oktatási törvény előírásait a megváltozott helyzetben már nem lehetett betartani, új szabályozás pedig még nem volt.

Ehhez hasonlóan súlyos problémát jelentett, hogy az iskolaszervezet kérdésében az oktatásirányítók és a szakértők körében végláthatatlan viták kezdődtek és lényegében a mai napig sem alakult ki egyetértés. Ennek tudható be, hogy az időközben elkészült oktatásirányítási dokumentumok (az 1993-as törvény, továbbá annak módosításai és a NAT-változatok) megkerülik a határozott állásfoglalást az iskolaszervezet kérdésében,

megengedve a legkülönbözőbb iskolaszervezeti konstrukciókat (8 osztályos, 10 osztályos általános iskola, 4 osztályos, 6 osztályos, 8 osztályos gimnázium stb.).

A szerkezetváltás motívumai

Kérdőíves adatfelvételünk során megkérdeztük az iskolák igazgatóitól, hogy kinek a javaslatára történt a szerkezetváltás bevezetése. A válaszokból az derül ki, hogy ez a legtöbb esetben egyértelműen az iskolák (az igazgatók és a tantestületek) ambíciója volt. Mindössze az esetek 10%-ában említették a szülőket a kezdeményezők között, az önkormányzatoknak pedig jóformán alig volt szerepük a szerkezetváltás kezdeményezésében. Az ő szerepük arra korlátozódott, hogy zöld utat engedjenek az intézményi ambícióknak.

*Ki javasolta a szerkezetváltás bevezetését az igazgatók szerint
(az összes iskolák %-ában)*

javaslattevő	N	%
igazgató	48	68,6
tantestület	45	64,3
munkaközösség vezetők	7	10,0
szülők	8	11,4
fenntartó	2	2,9

1. táblázat

Az iskolaszervezet átalakításának igénye a fenntartó önkormányzatok tapasztalatai szerint is valamennyi esetben az iskolák részéről jelentkezett. A szerkezetátalakítás ambícióját az önkormányzati tisztségviselők az alábbi okokkal magyarázták:

Túlélési stratégiák. – Az iskolák többsége esetében azért került sor a szerkezetváltásra, mert ezen az úton látták elkerülhetőnek a demográfiai hullámvölgy okozta egzisztenciális fenyegetettséget, a folyamatos gyereklétszám-csökkenést, és az ezzel szükségképpen együttjáró pedagógus-elbocsátásokat. Más esetekben a szerkezetváltás egyszerűen az oktatási szolgáltatások kínálatának a bővítését jelentette. Előfordult, hogy az adott iskola először különböző tagozatok és fakultációk indításával, majd kéttannyelvű oktatással próbálkozott, és ha már az sem volt elég vonzó, akkor tért át valamelyik szerkezetváltó modellre. Ezekben az esetekben a szerkezetváltás háttérében az állt, hogy az iskola versenyképes akart maradni, illetve a csökkenő gyereklétszám mellett is meg akarta őrizni a népszerűségét.

Előfordult, hogy a szerkezetváltással az iskola az intézmény stabilitását, illetve nélkülözhetetlenségét kívánta biztosítani. (A csökkenő gyereklétszám miatt, egy átlagos iskola könnyebben feleslegessé válhatott volna a fenntartó szemében, mint egy szerkezetváltó, amelyben speciális szolgáltatást nyújtanak a gyerekeknek.) Nem véletlen, hogy az 1994–95-ös iskolabezárási hullámnak egyetlen szerkezetváltó iskola sem esett áldozatul. A jelentkezőkért folytatott „vetélkedés” egy-egy régióban szabályos szerkezetváltási láncreakciót indított el. Miután egyik iskola sem akart alulmaradni a versenyben, a szomszédos kisvárosok iskolái viszonylag kis földrajzi távolságon belül is sorra indították a hat- és nyolcosztályos gimnáziumi osztályokat.

Elitista ambíciók. – Az iskolák többsége számára a szerkezetváltás bevezetése azért kínálkozott jó megoldásnak, mert ettől nem csupán a gyereklétszám stabilizálása, hanem az oktatás színvonalának emelése is remélhető volt. Vagyis a szerkezetváltó gimnáziumok nem egyszerűen a jelentkezők számát akarták növelni, hanem kifejezetten a jó képességű jelentkezőket akarták biztosítani az iskola számára.

Ennek az volt a feltétele, hogy a szerkezetátalakítás a legtöbb helyen szigorú felvételi vizsga bevezetésével járt együtt, ami a képességek és a felkészültség szempontjából alaposan megsűrte a jelentkezőket. Már az első években kiderült, hogy a felvételi vizsgán átjutó jó képességű gyerekekkel az átlagnál hatékonyabb és jobb színvonalú képzésre nyílik lehetőség.

A felvételi vizsgák eredményei (csakúgy, mint az iskolai teljesítmény általában) azonban nemcsak a gyerekek képességeivel mutatnak szoros korrelációt, hanem származásukkal, illetve családjuk társadalmi helyzetével is. Ahogy általában az iskolai teljesítménymérésekből, a felvételi vizsgák eredményeiből is az derül ki, hogy a magasabban képzett szülők gyerekeinek, illetve a kiegyensúlyozottabb családokban felnőtt, és kulturális szempontból „gazdagabb” körülmények között élő gyerekeknek nagyobb esélyük van a jó felvételi eredményekre. Ennek következtében a felvételi vizsgák szükségképpen társadalmi szempontból is szelektálnak, és így válnak a szerkezetváltó iskolák minden erre irányuló előzetes szándék vagy deklaráció nélkül is az elitképzés színtereivé.

Azok a szerkezetváltó iskolák tehát, amelyek kifejezetten a „tehetséggondozást” tűzték ki célul abból a megfontolásból kiindulva, hogy a tehetséges gyerekeket szegregáltan oktatva jobb eredményeket lehet elérni, lényegében bevallottan, vagy anélkül, az elitképzés irányába indultak el.

Az ilyen célkitűzéssel induló szerkezetváltó iskolák főként a gyerekeik iskoláztatását fontosnak tartó értelmiségi és középosztályi szülők körében számíthattak kedvező fogadtatásra, akiknek a számára vonzó perspektívát jelentett, hogy gyerekeik az „átlagos” és „gyenge” képességű osztálytársaik köréből kiemelkedve, minél korábban jó színvonalú középiskolákba kerülnek, ahol a képességeiknek megfelelő gyorsabb tempóban sajátíthatják el a tananyagot és ahonnan reményeik szerint egyenes út vezet a felsőfokú továbbtanuláshoz.

Szakmai megfontolások. – Kétségtelen, hogy az iskolák egy részénél pedagógiai és pszichológiai megfontolások is erősítették a szerkezetváltás ambícióját (főként azoknál az iskoláknál, amelyek maguk készítették el szerkezetváltó tanterveiket).

A szakmai érvek egy része a tantervekre vonatkozott. A szerkezetváltás mindenütt új, lineáris tanterv bevezetésével járt együtt, amelynek a segítségével kiküszöbölhető volt az általános iskolai és a középiskolai tananyag korábban előírt megismétlése. Az iskolák többsége azt remélte, hogy a lineáris tanterv bevezetésével (illetve a tananyag újratanításának kiküszöbölésével) idő szabadul fel arra a célra, hogy a gyerekeket a korábbinál jobban felkészítsék a továbbtanulásra, illetve a felsőfokú felvételi vizsgákra.

A szakmai érvek másik csoportjába a lélektani megfontolások sorolhatók. Ide tartozik az az előny, hogy 14 éves korban nem kell a gyerekeknek új iskolába iratkozniuk, illetve nem jelent törést számukra a kamaszkori iskolaváltoztatás. Ide sorolhatók azok az érvek is, amelyek az absztrakciós készség és az érdeklődés fejlődésében a 12 éves kort tekintik fejlődéslélektani határnak. És ide tartozik az az elképzelés is, hogy az ugyanazon iskolában eltöltött hosszabb tanulmányi idő alatt nevelési szempontból is jobb eredményekre lehet számítani.

De hogy az új szerkezetre való átállásban mennyire nem a szakmai megfontolások voltak a döntőek, azt ékesen bizonyítja, hogy bár kétségtelenül kialakult a hatosztályos és a nyolcosztályos gimnáziumi szerkezet híveinek tábora, jó néhány esetben előfordult, hogy az iskola nem a hatékonynak tartott szerkezethez, hanem magához a szerkezetváltáshoz ragaszkodott. Ezekben az iskolákban előbb döntöttek el, hogy megváltoztatják a hagyományos iskolaszerkezetet, mint mielőtt eldöntötték volna, hogy milyen szerkezetre térnek át.

Amikor az igazgatókat arról faggattuk, hogy milyen célokat akartak megvalósítani a szerkezetváltás bevezetésével, az derült ki, hogy a legtöbb iskolában az oktatás minőség-

gének és hatékonyságának a javulását várták ettől a változástól (jobb minőségű oktatást, jobb továbbtanulási arányokat).

*Mit vártak a szervezetváltás bevezetésétől az igazgatók szerint
(az összes iskola %-ában)*

a remélt változás	amikor tervezték		jelenleg	
	N	%	N	%
jobb minőségű oktatás	29	41,4	49	70,0
tehetséggondozás	24	34,3	18	25,7
jobb továbbtanulási arány	14	20,0	24	34,3
a tanterv átalakítása	12	17,1	5	7,1
a terhelés csökkentése	11	15,7	18	25,7
presztízsnövekedés	8	11,4	10	14,3
létszámmegőrzés	7	10,0	2	2,9

2. táblázat

A szervezetváltás bevezetésétől a különböző típusú iskolák korántsem ugyanazt várták. Azok a nagyvárosi gimnáziumok, amelyek már korábban kivívták jó hírüket, az elitoktatás felé tettek egy határozott lépést a szervezet átalakításával, a közepes nivójú kisvárosi iskolák (illetve a vegyes profilú iskolák és az általános iskolák) viszont ezúton kívánták a presztízsüket emelni, illetve tanulói létszámukat és ezáltal az iskola helyzetét is stabilizálni.

A szervezetváltás engedélyezése

Mint már korábban láttuk, a szervezetváltás ötlete a legtöbb esetben az iskolákban született. Nagyon sok olyan eset volt, amikor az iskola igazgatója javasolta a szervezetváltás bevezetését, de a döntést a tantestület álláspontja alapján hozták meg.

A vizsgált időszakban a szervezetváltó programok bevezetését még a minisztérium engedélyezte, de az engedélyek kiadásánál az önkormányzatok hozzájárulása, illetve anyagi tehervállalása volt a feltétel. Az önkormányzati hozzájárulásról a legtöbb esetben (89%) a helyi képviselőtestület döntött.

Az önkormányzati hozzájárulásra azért volt szükség, mert a rendszerváltás után olyanira szaporodott a szervezetváltási engedélyt kérők száma, hogy 1991-ben a minisztérium, amellet hogy továbbra is vállalta a szervezetváltásra vonatkozó programok szakmai elbírálást, előzetes önkormányzati hozzájáruláshoz, és a szervezetváltás során felmerülő többletköltségek önkormányzati vállalásához kötötte a kérelmek benyújtását. Ettől kezdve a szervezetváltásra törekvő iskoláknak először a helyi önkormányzatok engedélyét kellett megszerezniük.

Az önkormányzati tisztségviselőkkel készített interjúkból az derült ki, hogy a kilencvenes évek első felében az önkormányzati engedélyezés lényegében kettős szűrőn keresztül történt. A szervezetváltásra vonatkozó iskolai előterjesztések először az önkormányzati oktatási bizottságok elé kerültek, majd az itt kialakított vélemények ismeretében tárgyalta őket a képviselőtestület. Az általunk vizsgált esetek többségében a szervezetváltás elé sem az oktatási bizottság, sem az önkormányzati testület nem gördített akadályt. Az igazgatók szerint az önkormányzati hozzájárulást az esetek 61%-ában mindenfajta vita vagy ellenvélemény nélkül kapták meg az iskolák.

Mindemellett megfigyelhető volt, hogy minél szakmaközelebbi testület foglalkozott az önkormányzatnál a problémával, annál gyakoribbak voltak a kétségek és a viták az enge-

*Volt-e vita az önkormányzati hozzájárulásról az igazgatók szerint
(az összes iskolák %-ában)*

volt-e vita	N	%
nem volt	43	61,4
az önkormányzat ellenezte	7	10,0
nem akart pénzt adni	8	11,4
nehezen döntöttek	6	8,6

3. táblázat

délyezés körül, és minél inkább politikusokból állt a testület, annál inkább csökkent a szervezetváltást ellenzők aránya (előfordult például, hogy a művelődési osztály munkatársai elleneztek a szervezetváltást, az oktatási bizottság vitatta, de a képviselőtestület „simán” megszavazta). Ennek az volt az egyik oka, hogy bár a szervezetváltás valóságos motivációi között az iskolák túlélési stratégiája és az elitoktatásra való törekvés volt a legjelentősebb, ez a szakmai programokban ritkán jutott kifejezésre. Az iskolák a szervezetváltás mellett elsősorban szakmai érveket hangsúlyoztak. Így az önkormányzati bizottságoknak és képviselőtestületeknek az lehetett a benyomásuk, hogy pedagógiai, szakmai programokról kell ítéletet alkotniuk, illetve csupán szakmai innovációt kell engedélyezniük. Így azokban az esetekben, amikor a program szakmai szempontból alaposan átgondolt és jól kidolgozott volt, elismerve a tantestületek szakmai illetékességét, mind az oktatási bizottságok mind a képviselőtestületek lényegében ellenkezés, illetve vita nélkül hozzájárulásukat adták a megvalósításhoz.

A szinte feltétel nélküli „támogató” magatartás azzal is magyarázható, hogy az igazgatókhoz hasonlóan az önkormányzatok is az iskolák presztízsének emelkedését várták a szervezetváltás bevezetésétől. Miután a képviselők egy része valamilyen módon „elkötelezettje” az adott település gimnáziumának (tanára vagy tanulója volt, esetleg rokonai, barátai ott tanítottak stb.), személyesen is érdekelve volt a fejlesztési terv sikerében. A lokálpatrióta képviselői magatartást erősítette a szomszédos településekkel (vagy nagyobb településeken a városrészek között) kialakult versenyhelyzet is („Ha nekik van nyolcosztályos gimnáziumuk, nekünk miért ne legyen?!”).

Amellett hogy minden esetben az iskolák részéről (a tantestületekből vagy az iskola vezetésből) indult ki a szervezetváltás ötlete, sok helyen az iskolaigazgatóknak személyesen is igen jelentős volt a szerepük az önkormányzati hozzájárulás megszerzésében. Többnyire vezető szerepük volt a programok elkészítésében és személyesen is jelen voltak azokon a bizottsági és testületi üléseken, ahol az önkormányzatok a szervezetváltás ügyét tárgyalták. Így szakmai tekintélyüket felhasználva érvelhettek a program elfogadása mellett. Ha az önkormányzat óvakodott megadni az engedélyt, az iskolaigazgatók támogatókat és pártfogókat kerestek (és találtak) terveik megvalósításához (volt olyan önkormányzat, amelyik háromszor tárgyalta a szervezetváltás ügyét, valamennyi esetben az iskolaigazgató kezdeményezésére). A szervezetváltás engedélyezése a leggyakrabban olyan iskolák esetében kavart önkormányzati vitát, amikor általános iskola próbált hatvagy nyolcosztályos gimnáziummá „felfejlődni”. Amellett, hogy ezekben az esetekben az önkormányzatok kevésbé bíztak a programkészítők szakmai kompetenciájában (a gimnáziumi tantestületeket inkább elfogadták szaktekintélynek), a tantestületek képzettségi összetétele sem mindig volt megfelelő (például nem volt megfelelő számú egyetemet végzett tanár a gimnáziumi oktatás beindításához). A szervezetváltás engedélyezése a magas presztízsű (országos hírű) gimnáziumok esetében történt a legkönnyebben. Nem-

csak azért, mert ezek az iskolák többnyire valóban színvonalas és részletesen kidolgozott programokkal álltak elő, hanem azért is, mert a fenntartók számára az iskola hírneve garancia volt arra, hogy a fejlesztés helyes útját választották.

A kilencvenes évek elején a szervezetváltás önkormányzati engedélyezése igen gyakran a problémák alaposabb átgondolása és a döntés mérlegelése nélkül, szituatív módon, az iskolák vezetőibe és tantestületeibe vetett feltétlen bizalom alapján történt. Az önkormányzatok ebben az időszakban egyébként sem voltak még az intézményrendszerről megfelelő ismeretek birtokában és túlságosan tapasztalatlanok is voltak ahhoz, hogy megfontolt döntéseket hozzanak. Előfordult, hogy a döntések rendkívül gyorsan, alapos előkészítés nélkül születtek (például az iskola júniusban adta be a kérelmet a szeptemberben indítandó szervezetváltáshoz). Ahogy az önkormányzatok egyre tapasztaltabbakká váltak, annál gyakoribb volt, hogy valamilyen kifogással éltek a szervezetváltást illetően, és csak hosszas viták árán adták meg a hozzájárulásukat.

Volt-e vita a szervezetváltásról a bevezetés időpontja szerint

időpont	volt vita		nem volt		összesen	
	N	%	N	%	N	%
1989–90	1	16,7	5	83,3	6	100,0
1991	3	18,8	13	81,3	16	100,0
1992	11	42,3	15	57,7	26	100,0
1993	10	50,0	10	50,0	20	100,0

4. táblázat

A Művelődési Minisztérium 1990-ben nemcsak azért szabta a szervezetváltó pályázatok feltételül, hogy az iskolák önkormányzati támogatást szerezzenek, mert az anyagi többletterheket akarta az önkormányzatokra hárítani, hanem azért is, mert teljes joggal úgy gondolta, hogy miután az önkormányzat az iskoláztatási felelősség, az engedélyezett iskolaszervezetnek az önkormányzati iskolapolitikába kell illeszkednie. Az önkormányzatoktól tehát azt várta, hogy felméri az állampolgári igényeket, intézményeik kapacitását, kvalitásait és anyagi lehetőségeiket, majd mindezek alapján döntenek a szerkezetmódosító szándék támogatásáról. Ennek ellenére az önkormányzati testületek lényegében valamennyi vizsgált esetben anélkül engedélyezték az iskolaszervezet átalakítását, hogy meggyőződtek volna arról, hogy ilyen oktatási forma iránt van-e szülői igény az adott településen. Egy-két esetben előfordult, hogy történt a szülők körében némi tájékozódás (például összehívták őket szülői értekezletre), de ez mindig a szervezetváltásra készülő iskola, és nem az önkormányzat kezdeményezésére történt.

Mindamellet a kötelező önkormányzati hozzájárulás bevezetését az is indokolta, hogy a minisztérium a szervezetváltással járó többletköltségeket az iskolák helyi fenntartóira akarta hárítani. Az esetek többségében azonban a helyi önkormányzatok anélkül hagyták jóvá a szerkezetátalakításra vonatkozó terveket, hogy előzetes számítások történtek volna arra vonatkozóan, hogy ez milyen többletkiadást fog jelenteni az önkormányzat számára. Amikor az engedélyek kiadása után kiderült, hogy a fenntartótól fejkvóta-kiegészítést kér az iskola (mert az állami költségvetés a „kis gimnazisták” számára csak általános iskolai fejkvótát biztosít), vagy hogy tanterembővítésre kér pénzt az iskola (mert a meghosszabbított képzési idő megnöveli a szükségleteket), az önkormányzatok már nem mondhattak nemet és sorra szavazták meg az iskolák különleges kéréseit. (Volt olyan önkormányzat, amelyik a szervezetváltó tantervek megírását is támogatva órákedvezményrel, illetve a pedagógusoknak nyújtott bérkiegészítéssel.)

Mindent összevéve tehát azt mondhatjuk, hogy az engedélyeztetés folyamatában viszonylag ritka volt az olyan önkormányzat, ahol alaposan mérlegelték (esetleg előzetes számításokkal is elemezték) az új szerkezetű oktatás bevezetésének a helyi intézményrendszer kihasználtságára (ld. a gimnáziumi férőhelyek csökkenése és az általános iskolai férőhelyek feleslegessé válása) és az oktatásfinanszírozásra gyakorolt hatását.

Azok a kivételesnek számító önkormányzatok, amelyek feltételekhez kötötték a szervezetváltásra vonatkozó engedély kiadását, főként arra vonatkozóan fogalmaztak meg kikötéseket, hogy ne kerüljön több pénzbe az új oktatási forma, mint a régi, az új szerkezetű osztályok mellett tartsák meg az iskolák a hagyományos négyosztályos képzési formát is, és ne kerüljön sor pedagógusok elbocsátására a szervezetváltás következtében.

Az engedélyezésnek ez az útja az 1993-as oktatási törvény életbelépéséig volt érvényes, ettől kezdve az engedélyezés teljes felelőssége, illetve jogköre a fenntartó önkormány-

*Mindent összevéve tehát
azt mondhatjuk, hogy
az engedélyeztetés folyamatában
viszonylag ritka volt az olyan
önkormányzat, ahol alaposan
mérlegelték (esetleg előzetes
számításokkal is elemezték)
az új szerkezetű oktatás
bevezetésének a helyi intézmény-
rendszer kihasználtságára
(ld. a gimnáziumi férőhelyek
csökkenése és az általános iskolai
férőhelyek feleslegessé válása)
és az oktatásfinanszírozásra
gyakorolt hatását.*

zatokhoz került. Ha úgy tetszik, 1993-tól a központi oktatásirányítás a szervezetváltás jogát és teljes felelősségét a fenntartókra hárította. A szervezetváltás célszerűségéről, hasznosságáról és következményeiről azonban az önkormányzatok részéről (sőt helyenként még egy-egy önkormányzaton belül is) karakteresen eltérő véleményeket tapasztaltunk.

Befejezésül álljon itt néhány idevonatkozó interjú-idézet:

„A szervezetváltás tulajdonképpen egy szabad versenyt teremt. Az iskolarendszer egy nagy langyos víz volt tíz évvel ezelőtt, most legalább izgalmas dolog. Legalább változatosabb, nem olyan egyenszürkék az iskolák.”

„A hagyományos 8 osztályos rendszerben vannak olyan gyerekek akik ennél többre képesek. Ezt az általános iskola

nem tudja igazán kezelni. Amikor az osztályban együtt ül a tízgyerekes cigány család hátrányos helyzetű gyereke és a nagyon ambiciózus, tehetséges gyerek, az általános iskola nem tud mit csinálni.”

„Az első igazán megrendítő ütet akkor kapta a magyar közoktatás, amikor elindult az egyedi engedélyek alapján, tehát mindenféle törvényi szabályozás nélkül a 8 osztályos, a 6 osztályos, a 12 osztályos és mindenféle más marhaság. Egyedi engedélyeket adtak ki, de hosszabb távra nem határozták meg, hogy milyen szerkezeti típusban képzelik el a magyar közoktatást. Ezáltal rendkívül eklektikussá fog alakulni a magyar iskolaszervezet. Senki nem vizsgálta, hogy az iskolák mennyire válnak kompatibilissá egymással és senki nem vizsgálja, hogy az esélyegyenlőséget hogyan tudja az állam garantálni.”

„A Szalay utcában egy holdkóros hivatalnok egy pecséttel járkal a folyosón és ha meglát egy embert, akinek egy fehér lap van a kezében és az van a tetején, hogy »szervezetváltás«, lepecsételi azonnal, ha van egy balek önkormányzat, aki odairja az aláírását, hogy »fizetem a költségeket«. Függetlenül attól, hogy ez az iskola valóban illeszkedik-e a magyar közoktatáshoz, illeszkedik-e a majdan elképzelt struktúrához vagy nem illeszkedik.”